

統制經濟と行政改革

松 下 正 壽

一 統制經濟と政治機構

(イ) 統制經濟の目的

「統制經濟」は學者に依つて色々に規定され得るであらうが、要するに其れは國家の經濟に對する關與である。政府を「止むを得ざる惡」と認めてゐた時代でも國家は財政々策を通じてある程度まで經濟に關與したから其程度だけの「統制」は存したのであるが、其反對に、國家が其機關を通じて國民經濟生活のあらゆる部門にまで關與しても完全に「統制」することは困難であらう。要するに統制の程度又は種類が問題なのである。然らば、如何なる種類の統制を如何なる程度までしたらいかと云ふと其れは全く統制の目的に依つて定まるのである。單なる統制のための統制と云ふものはあり得ない。共同社會の社會的目的に依つて統制の目的が定まり、其目的に依つて、統制の種類（又は方法）と程度が定まり、其れが定まつた時初めて其れを效果的ならしめる政治機構の改革となり、行政機構は必然其うちに含まれるのである。故に第一前提たる國家目的の問題を明らかにしないで單なる行政機構の改革を論ずるのは全く無意味でないとしても其價值は極めて僅少である。

其れを稍々具體的に言ふと、例へば英國統制經濟の目的は英國が大戦以來失つた國際市場を如何にして回復し、生産過剰、失業問題を如何にして解決するかにあつた。英國は其れに對する對策として金融政策としては金本位離脱、失業者救済政策としては軍備擴張、建築の奨励をやり、帝國政策としてはオッター協定に依つて英帝國ブロック經濟の強化をやつた。其等の政策を實行するために政治機構の改革としては形式上別に目立つたことをする必要はなかつた。併し、其れを實質的に見ると二大政黨政治が姿を沒して殆んど保守黨獨裁に近くなり、専ら分離の傾向を辿つてゐた自治領との間に強い連鎖が出来たのである。國內行政機構に劇的な變化を見なかつたのは以前から議會と内閣とが一身同體になつてゐたから投票を通して行はれた議會の質的變化に依つて行政權の強化が自然に行はれたのと、重要な政治機構の改革であつたオッター協定が「英國」の改革と云ふよりは「英帝國」の改革と云ふ形式をとつたからである。

米國の場合も目的は英國と類似してゐるが、英國と異なり、國內資源、國內市場への依存性が大なるため、國外又は植民地には寧ろ消極政策をとり（銀政策の如きは例外とも見られるが）、主として政府企業の擴大と、所謂「國內門戸開放主義」の政策をとつたのである。それを實行するためには傳統的三權分立主義は不適當であるから、議會の委任に依る行政權の強化を行つたのである。英國と異なり、立法院と行政府の分立が憲法で規定されてゐるのであるから、憲法を無視せぬ限り、立法院が自發的に通常立法事項とされてゐるものを行政府に委任するより外に道が無かつたのである。ニール、デイルの成功不成功は別であるが、國家目的が行政機構の改革に有機的に作用した好例と云ふことが出来るであらう。

獨逸の統制經濟は英米とは餘程其目的及び種類を異にしてゐる。無論資本主義經濟共通の制約を受ける點では同様であるが、獨逸が英米と特に異なる點は、獨逸は英國の如く資源、市場の問題を植民地に解決し得ず、米國の如く國內的に解決し得ない點である。故に其れに對する對策として、植民地再分割を主張してゐるが其れは到底通常の手段では實現出來ないので、經濟的ヒンターランドの形成に主力を注いでゐる。即ちスペイン内亂に對する干涉、中歐、東南歐、バルカン半島諸國との政治經濟的結合となる。此政策は必然國際的摩擦となるから、其れに備へるため軍備擴張、軍需原料の自給策となる。即ち獨逸の統制經濟は準戰時體制化を中心とする。準戰時體制化には強力な中央集權、勞資對立の強制的解消が必要となるから、一九三三年四月以來、授權法案 *Ermächtigungsgesetz* に依る行政府の強化、各州統一法案 *Gleichschaltungsgesetze* 及び再組織法案 *Neuaufbaugesetz* に依る州制度の事實上の廢止となり、「血」と「土地」と「文化」を要素とする「民族性」*Volkstum* の強調に依る勞資對立解消の企となつた。獨逸のやうな典型的「持たぬ國」の統制經濟を可能ならしむるためには右のやうな相當革命的な政治機構の改革は止むを得ないであらう。

最後に、日本の統制經濟は何を目標とすべきであらうか。國々を「持てる國」と「持たぬ國」に分類し、日本を獨逸と共に「持たぬ國」に入れるのが此頃の流行となつてゐる。これを其まゝ統制經濟に適用すると日本は大體獨逸や伊太利と同様の目的を持つ統制經濟を行へばよいことにならう。併し、事實、現在までのところ其通りにはなつてをらぬし、又將來もナチスやファシヨのやつてゐるやうにしてよいと思はれない。そこで一應、日本と獨逸、伊太利との類似點と差異點を擧げる必要があると思ふ。其れに依つて日本統制經濟の特殊性が定まり、目的が規定され、從

つて政治機構改革の目標も定まるわけである。

近代資本主義國としての登場が晚れた結果、資源、市場の問題を國內又は帝國內に解決して行くことの出来ぬこと、従つて其れを解決するに當りある程度までの國際的摩擦を覺悟せねばならぬ點に於て日本は正に獨逸、伊太利と同一の地位にある。其必然の結果として、日本統制經濟は獨、伊と同様、戰爭の有無に拘らず、準戰體制を織り込まねばならぬ。具體的には、軍備充實、軍需原料自給、其他一切の經濟、社會政策も、「廣義國防」の線に沿はねばならない。現に、獨逸で軍需原料自給策として第一次「四ヶ年計畫」が行はれてゐる如く、我國でも時期は晚れたが滿洲國四ヶ年計畫が行はれてゐる。

日本統制經濟が準戰時又は戰時體制化を中心として編成されねばならぬ點に於て、従つて政治機構も其れに照應して改革されねばならぬと云ふ一點に於ては日本は獨逸、伊太利に類似してゐる。

併し、他の重要な點に於て日本は獨、伊と立場を異にしてゐる。即ち、獨、伊、殊に獨逸は典型的な「持たぬ國」であり、其不況克服を國內的に解決することは絶對的に不可能な立場にあるに反し、日本は滿洲國の獨立、日支事變の進展に依つて滿洲、北支の資源を獲得し、少なくとも軍需原料に關する限り（そして其れが一番重要なのだが）一應アウタルキーの域に達してゐるのである。問題は既得資源の開發と市場の確保である。無論其問題の解決に當つて種々國際的摩擦を生ずるのは必然であり、従つて準戰時又は戰時體制化を中心とせねばならぬことには變りはないが、獨逸のやうな典型的「持たぬ國」のやうに全く外交と軍事のみに依存せねばならぬところは餘程趣を異にしてゐる。

つまり、日本の實體は資源のあると云ふ點から觀ると「持てる國」であり、其れが未開發で未だ實用に供されてゐない點から觀ると「持たぬ國」に類する。

市場の點から見ても、獨逸、伊太利に較べ、否英國と較べても日本は自然的好條件を備へてゐる。即ち、日本は歐洲の如何なる國よりも有望にして豊富な可能的市場を周圍に持つてゐる。只、それが購買力の不足や政治的事情のため未だ現實的市場になつてをらぬのである。其點から見ると日本は必ずしも伊太利のエチオピア攻略の例をならふ必要は無い。良質低廉な商品を賣り出すことに依つて未だ未だ市場は開拓されるのである。

以上述べて來た日本の實相に關する觀察から得られるところの結論は大體次のやうなものであらう。

一、既得資源を急速に開發し、周圍の可能市場開拓の政治的障害を除去するため準戰時又は戰時體制化を中心とする統制經濟を實行すること。

二、良質、低廉な商品の生産を可能ならしめる經濟政策をとること。

三、以上の政策を實行することに依り、必然的に生ずる國民各層の負擔を公平且つ最少限度にすること。

四、國民が喜んで犠牲を忍ぶやう思想を善導すること。

(ロ) 政治機構と行政改革

以上の説明に依つて日本統制經濟の目的が明らかになつた。そこで次の問題は、それを實行するためには政治機構を如何に改革すべきかである。私は先きに統制經濟の目的の異なるに依つて各國共、政治機構改革の内容が異なつてゐることを述べた。大體の傾向としては、中央政府を強化すること、立法府、司法部に對し行政政府を強化すること

であつた。併し、此點に於て各國の例は餘り日本には當てはまらないと思ふ。米國や獨逸のやうに中央政府と地方政府との對立ある場合には中央政府強化の問題が生じ得るが、日本のやうに初めから地方政府の無いところには其問題は生じ得ない。地方自治團體や、行政區の問題はあるが米國や獨逸に比し、殆んど問題とするに足りない。次に、行政府と他部門との問題であるが、それも歐米各國とは非常に違ふのである。米國に於ては立法、行政、司法は憲法の明文に依つて判然と分立してゐるのであるが、我國に於ては凡ての權力は元首に集中されてゐる。帝國議會はよく「立法院」と呼ばれてゐるが、立法權は元首に在るのであつて、議會は其れに對し、協贊權を持つてゐるに過ぎない。

（帝國憲法第五條）行政權が元首の下に在ることは明瞭であるが、司法權も「亦天皇ノ名ニ於テ」行はれるのである。（第五十七條）

豫算の協贊權は議會の持つ最も重要な權限であらうが、これも、憲法第六十七條の規定に依り、「憲法上ノ大權ニ基ツケル規定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ屬スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝國議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」とされてゐるから其權限は甚だ制限されたものであり、其れに第七十條、第七十一條を加へると議會の有する豫算の協贊權は英米佛の其れと比較し、著しく制限的であると云はねばならぬのである。

更に其れを運用の上から觀ても、政黨政治の確立されてをらぬ我國に於ては、行政府の議會に對する優越は他の如何なる「立憲國」にも見られぬところであらう。その他、英米に於て通常立法事項とされてゐる多くの事項、司法事項とされてゐる多くの事項は我國に於ては行政處分に依つてなされてゐる。此點、佛國に稍々類似するのであるが、佛國に於ては行政裁判所の制度が發達してゐるから、行政府は實質的制約を受けるのであるが、日本の行政裁判は極

めて不完全であるから、我國の行政の權限は國家の權力の大部分を占めてゐると云ふことが出来るのである。

故に、我國に於て假りに立法、行政、司法の三權分立の事實があつたとしても、此れ以上特に行政の權限を増加する必要は無からうと思ふ。故に、日本統制經濟を實行するため政治機構の改革が必要であるとしたら其れは行政と他部門との間に於ては無く、行政内部の改革、即ち行政機構の改革と云ふ問題に還元されるのである。

二 行政機構改革諸案の批判

(イ) 形式的改革案

國務大臣が同時に各省大臣を兼ねる結果として屬僚に制せられ豫算分捕の弊を生ずるのは周知のことであるが其防止策として明治初年の參議制度を復活し少數の國務大臣を以て内閣を組織し、各省大臣は各省長官として内閣の下に立たせると云ふ案がある。國民同盟は早くから此案を主張してゐる。元來、各省大臣をして國務大臣たらしめたのは各省大臣をして各省の事務に付議會に對し責任を負はしめやうと云ふ所謂立憲主義に基づくのであるから參議制を復活すると議會と行政府との連絡が現在より困難になることは明かであらう。併し、統制經濟を能率的に實行するためには閣員の數が少ない方が良いのは勿論であるから此案に一應の長所のあることは認めなければならぬ。併し、此れが果して必要であるか否かに就いては疑問無きを得ない。現行制度のまゝでも運用宜しきを得る時は相當參議制の長所を發揮し得ると思ふ。例へば齋藤内閣のやつた五相會議のやうなやり方で重要な省に有力な人物を置き重要な事務は其關係者だけで内相談をしてから閣議を開くことも出來、其れが良結果を齎したら自然と内閣が參議と卿のやうに分

かれて行くであらう。急激に形式を變更して無用の摩擦を起すよりは寧ろ現行法を上手に運用すべきであらうと思ふ。次に各省間の對立を防止するため商工、農林を合併して產業省と爲し、逓信、鐵道、及び内務省管轄事務の一部を合して交通省を設け、貿易に關する事務は専ら外務省通商局をして掌らしめると云ふ案がある。(一)

此改革に依つて行政技術がいくらか近代化することは確かであらう。商工、農林は元、農商務省であつたのが機能の分化に依つて農工商に分離し、鐵道省は内閣總理大臣の下に鐵道院であつたのが鐵道事務の重要化に依つて省に昇格したのであるから、大體右の案は舊制度に復すると云ふことになるのである。併し、このやうな省の改廢に依つて統制經濟が有効に實行されるか否かは極めて疑はしいのである。私は此改革案は大體に於て良いとは思ふが此れに依つて非常に良い結果を期待することは出来ないと思ふ。

大體我國の現行制度を形式から觀る時、諸外國の制度をよく配し、相當によく完成されたものであり、従つて改革の餘地は極めて尠いと思ふのである。故に眞の改革は制度の形式を變へることでは無く、此れを實質的に改善することではなければならぬ。

(註一) 清水澄「日本行政法」四六一六三。

(ロ) 經濟審議會

行政機構を實質的に改善すると云つても、漫然と其れを念願してゐるだけでは改善は出来ない。矢張り何らかの制度上の改善が必要なのである。只、現行制度、例へば内閣制度等に特別な變革を加へないで其れを補佐する補助機關を設け、其れの發案、調査に依つて内閣をしてより良い政策を實行させると云ふ意味に過ぎないのである。このやう

な方法が各國共ある程度まで實行されてゐるには相當根據があると思ふ。現行政治行政の機構は社會の比較的安定期に發生したものであるから行政事務を規則的、反覆的に片づけて行く上には差支無いが、現在のやうに種々の改革、殊に經濟問題に付全然新しい事項の發生する時には從來の制度では不十分である。そこで經濟問題に直接關係ある人を集め、彼等の知識経験を參考にして政策を立案しやうと云ふのは尤もな考である。此れを各國の例に徴すると、フランスは經濟問題の専門家を集めて「經濟審議會」Conseil National Economique を設け内閣の諮問機關とした。併し、結果は極めて不成績であつた。其報告の大部分は祕密であるから如何なる程度まで内閣の諮問機關としての機能を發揮したか判らないが、重要決議は凡て審議會を無視して行はれたと云はれてゐる。例へば一九三五年七月ラバール内閣が豫算をバランスするため急進的な政策を實行しつゝある間、審議會は農業政策の研究に没頭してゐたと傳へられてゐる。(一)

審議會が此やうに無力であるのは、政府の公の機關でないからであると云ふのでツマルグは審議會を總理大臣直屬の公の機關とするやう憲法を改正すべしと主張したが、ツマルグ自身の憲法修正案には此提案は除かれてゐた。(二)英國にも早くから經濟審議會 Economic Advisory Council はあるが、英國が一九三一年金本位を離脱した時の如き同審議會は全く諮問されず、一九三三年から三五年まで二ケ年の間同審議會は全く開催されなかつたのである。勿論英國の經濟審議會は初めから餘り重要事項を審議せず、「家畜疾病」「生物學者の教育」問題等に専心してゐたかも知れない。(三)

其意圖に於て最も大規模であつたのは獨逸の經濟審議會 Reichswirtschaftsrat であらう。同審議會はワイマル憲

法第一六五條に依つて國家の公の機關として設置されたのであり、通常、國家の機關と稱せられてゐる立法院、行政院、司法院に對し、ある程度まで獨立性を有し、社會の各經濟團體の代表を集め、各階級の利害を公平に代表させやうとしたのである。此機關を能率的たらしめるためには、委員の數を制限する必要があると云ふので初めは嚴重な制限主義をとつたが數は自ら増加し、最少の時ですら三二六名を下らなかつた。委員は其代表する階級、集團に依つて、農業群、林業群、漁業群、工業群、交通群、銀行群等十群に分かれ、各群共雇主と被雇人の代表者を均等にした。此機關の最初に直面した困難は議事進行の問題であつた。政策を抽象的に討議する通常議會に於てさへ議事進行の問題は非常に困難であるのに、技術的、専門的問題を研究、討議し、而も、具體的結論に到達することを命ぜられてゐるのであるから、議事進行の困難なのは當然なのである。そこで實質的討議は自然と小委員會の手に移り本會議は有名無實と化した。小委員會間の勢力關係も其構成員と機能の性質に依つて自然と定まり、實權は財政小委員會に集中され、其れに對する競争が起り、經濟審議會の權威は次第に低下した。此傾向を更に惡化せしめたのは通常議會との關係であつた。立法者の意圖するところは通常議會は「政治」を議し、經濟審議會は「經濟」を議すと云ふところにあつたのであるが、經濟を離れた「政治」のある筈無く、又多數利害關係者の集るところに政治の無い筈は無いので、通常議會の政治的分野は次第に經濟審議會に反映され、此機關は全く無力の機關と化すか、又は通常議會に對する別個の政治機關となるかの外に道が無くなつたのである。其後數回の改造を重ねたが失敗は増、明瞭になり、一九三三年四月遂に解消するに到つたのである。(四)

(註二) Valeur de la Liberté 1935.

(註三) Lindsay Rogers, Crisis Government, p. 84.

(註四) "The Reichswirtschaftsrat; De Mortuis" by Lindsay Rogers and W. R. Dittmar in Political Science Quarterly, Vol. L. No. 4, pp. 481—501; Lewis L. Lorwin, Advisory Economic Councils (1931)

"Der Reichswirtschaftsrat," Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma (Tübingen, 1930), I, p. 579, n. 5.

(六) "Brain Trust"

英、佛、獨の經濟審議會の成績は以上の如く大體餘り芳しからぬのであるが、其原因は英佛の場合と獨逸の場合と違ふのである。英、佛の經濟審議會は初めから單なる諮問機關として設置せられたのであり、其權限も、諮問に應じて調査、立案するに過ぎない。従つて、假りに良案が出來ても實行するか否かは内閣の手に在るから審議會の活動も自ら消極的とならざるを得ない。故に、權限の少ないと云ふことが英佛の審議會の不成績の原因であると云ふことが出来る。獨逸の經濟審議會はソビエト共和國、ギルド社會主義の影響を受け、通常議會に代る一種の經濟立法府たらしめやうと云ふ意圖の下に憲法の明文に依つて設立されたものであり、其權限は決して少ないと云ふことは出來ないのである。併し、獨逸の審議會は矛盾せる社會の各階級の利害を代表させやうとしたため委員の數が多數になり、議事進行が不可能となつたため其機能を發揮することが出來なくなつたのである。併し、英、佛、獨に共通の原因をも發見することが出来る。其れは、英、佛、獨共に、殊に獨逸の場合には尙更極度に、社會各般の利害を公平に代表させやうとしたことである。通常議會も各階級の利害を代表するのであるが、通常議會の場合に於ては政策の一般的

討議が主であり、技術的、専門的事項は普通議事日程に入らぬのである。その上、假令、利害相反する團體（例へば政黨）があつても、其頭數は選舉に依つて決定されてゐるから、議會内で議事進行が不可能になると云ふことはあり得ない。然るに經濟審議會のやうに憲法の明文に依り、又は政府の任命に依つて數が各利害團體の間に「公平に」分配されてゐる場合には、意見の一致は困難である。殊に政治家と異なり妥協の慣習を有せず理論鬭争に習れてゐる専門家を集める時、意見の一致は殆んど不可能に近い。故に斯る機關は英佛の如く「言はせて置くだけ」のものとなるか、さも無くば獨逸のやうな自殺的デッドロックに陥る運命にあると思はれる。そのやうな缺點を除き、審議會をして眞に有力な諮問機關たらしめるためには「公平」を無視して大體同一傾向に在る専門家を採用しなくてはならぬ。米國のルーズベルト大統領の所謂ブレン・トラストが其適例である。ルーズベルトは米國未曾有の金融恐慌の最中に就任した。恐慌は一九二九年以來米國を嚇かし、フーバーは其れに對し「復興金融會社」を通して暫定的救済策を講じ、ルーズベルトは就任前から徹底的改革を必要とすることを主張し、其立場は初めから極めて明瞭であつたのである。そこで就任と同時に起つた大恐慌に直面するや日頃彼の顧問學者であつた急進的少壯學者を動員し、其助言に従つて所謂ニューディールを斷行したのである。其主な者の名を挙げると、初めはタッグウェル Rexford Gay Tugwell（コロムビア大學教授、農業政策、一八九一年生）ベール A. A. Berle（辯護士、信託法、破産法専門、一八九五年生）等であり、一九三六年以後はコーコラン Tom Corcoran やコーヘン Ben Cohen 等であり、行政改革に就いてはコロムビア大學教授ロジャース Lindsay Rogers を顧問としたのである。

此等の學者は皆所謂大統領の影武者としてニューディールの背景をなしたのであるが、ルーズベルトが顧問として

て意見を聞いたのは決して此等の人に限らなかつたのである。閣内に於ては、大藏省長官、モーゲンソーの意見を最も尊重し、閣外に於ては保守的學者として知られてゐる Bernard Baruch の意見をも喜んで聞き、勞働政策については極左に近いジョン、ルイズ(C. H. O. の首領)の意見にさへ傾聽したのである。又、ルーズベルドの所謂ブレントラストは決して固定したものではなく常に時と共に異動してゐる。例へば、初め有力なメンバーであつたタッグウェルは其後農務次官に採用されたが現在には全く關係を斷ち、モーレイやバールも拒けられ、現在のスタフたるコーコランやコーエンも何時まで續くか解らない。(一)最近、ルーズベルドはニューディールの行き過ぎを感じ、實業家のうちから新たなブレントラストを採用しやうとしてゐると云ふことが傳へられてゐる。

ニューディールが成功であつたか否かに就いては議論の餘地のあるところであるが、これが米國歴史に於ける南北戦争に次ぐ大變革であり、而して此變革にブレントラストが重要な役割を演じたことは確かである。此點に於てブレントラストは英、佛、獨の經濟審議會とは全く其類を異にすることは認めなければならない。如何にして其れが可能であつたか。先づ第一は客觀的情勢である。未曾有の大恐慌に直面して遲疑逡巡は不可能であつた。何らかの大改革が必要であつた。第二はルーズベルドの性格である。彼は所謂非常時形の人物であり、危機に直面することを好む性格の持主である。彼は決してウィルソン流の學者ではなかつたが、若い學者の説を聞くことを好み、又其れを理解し、實行する意思を持つてゐる。だから、ルーズベルドをブレントラストの「ロボット」と云ふことは出来ない。ルーズベルト自身斷行の大方針を有し、其實行についての詳細をブレントラストに諮問したのである。第三に、米國の憲法はニューディール斷行にとつて必ずしも不利ではなかつた。反對黨方面から「憲法擁護」が叫ばれ、ルーズベルドが

憲法修正を主張してゐるから、一見、米國憲法は凡てニューディールに不利のやうに見えるが、米國憲法第二條第一項は行政權を完全に大統領一人に授與し、加之、第一條に在る議會の權限に關する條項のうち一つとして立法權の一部又は大部分を法律を以て實質的に行政權に委任することを禁止してゐるものが無い。

若し、米國の行政權の責任者が日英佛の如く國務大臣の集合體である内閣の手に在つたならば大統領は決して、自分の私的顧問であるブレントラストの意見を斯くも自由に採用することは出来なかつたであらう、殊に米國の各省長官は米國各地の複雑な政治關係を考慮して任命されるのであるから、若し、長官と大統領との關係が内閣制度の各省大臣と總理大臣との關係の如くであつたならば、大統領の意見は必ず閣議に於て否決され、又は修正され、改革案はより微溫的なものとなつたに違ひないのである。

茲に於て我々は唯一成功の例と見られ得る經濟審議會たるブレントラストの效用を充分に發揮せしむるためには、先きに述べた二條件の外に行政權の責任者が單一であることを要すると云ふ點に注意しなくてはならないのである。

(註一) The New Republic, vol. LXXV, pp. 85—86. Harper's Magazine (Sept. 1937) pp. 387—396.

三 行政改革私案

(イ) 改革の目的

行政改革の目的は統制經濟の目的に應じたものでなければならぬ。日本統制經濟の目的として第一章(イ)に擧げたものを要約すると、一、戰時體制化、二、良質、低廉な商品の生産、三、國民負擔の公平、四、思想善導の四つ

である。一と二は狹義の經濟政策及び國防政策に分類せられるし、三と四は社會政策の分野に屬する。一と二は同一方向を目指す政策であるから相互に矛盾するところが少ないが、一、二と三、四とは一見反對方向を目指してゐるから調整宜しきを得ぬ限り矛盾する處がある。即ち、戰時體制化にしても良廉商品の生産にしても國民の多大の犠牲無くして實行することは不可能である。此點が殊に我國と英、米、佛のやうな典型的「持てる國」と本質的に異なるところであらう。「持てる國」、殊に米國に於てはニューディールは主として有産階級、big business の犠牲に於て行はれ、中産階級以下は寧ろ恩恵に浴したのである。従つてニューディールは經濟政策たると共に中産階級以下に對しては自働的に社會政策として作用したのである。即ち、其れを補助すべき別個の社會政策なるものは必要が無かつたのである。我國に於ても改革は今日以上に有産階級の負擔に於て爲されなければならないし、又、事實、其餘地はあると思はれるが、此れに依りて中産階級以下の生活標準が今日以上に向上することは尠なくとも當分の間は期待出来ない。否、戰時體制化、良廉商品生産の政策を強行するのみでは中産階級以下の生活は現在以上に壓迫され、國民健康狀態の低下、思想の惡化等の如き憂慮すべき現象が起り、其結果、前記經濟政策、國防政策は其進行を妨げられ、所期の目的を達し得ざるに到るであらう。故に、我國に於ては前記二政策を強行し、其れに依つて生ずる個々の弊害を對症療法的に除去すると云ふ姑息手段をとるのではなく、初めから一見矛盾を含む四政策を有機的に調整綜合したやり方をしなくてはならないのである。この原則を行政改革の場合に適用すると、來るべき行政機構は恰も一家に於ける父母の如く、一方嚴格なる統制、訓練を強行すると共に、他方慈母の如くよく國民の苦難を理解し、同情し官民一致して國難を打開し得るやう構成されなければならないのである。改革が米國の如く必ずしも庶民階級に物質的

利益を約束してをらぬ我國に於ては、思想善導、精神的訓練指導の問題が特に重要であり、統制經濟と不可分の關係に在ることに注意しなければならないのである。

(四)行政權上部の改革

我國に於ける行政改革の目標は之を一家に於ける父母のやうな關係に置くことにあらねばならぬことは先きに述べた。偕、この父母の比喩を以てすれば行政權上部は父の如く、下部は母の如くである。我國行政權の上部、即ち其責任者は、憲法第五十五條に依り、輔弼の責に任ずる國務各大臣の集合たる内閣でなければならぬ。而して、此内閣は先きにも述べた如く一應完成した形に在るのであつて制度の變更に依つて此れ以上に改善する餘地は少ないと思はれる。運用の方法を改善するのみであるが、其運用は一に事に當る人の問題となる。然らば如何なる人が事に當つたら良いかと云ふに、現在の如く、所謂「大臣級」を固定せしめてはいけないと思ふ。現在の「大臣級」は殆んど政黨人、官僚、及び軍人に限られてゐる。平穩無事の場合ならば此のやうな所謂「經驗ある者」が適當であらうが、今日のやうな變革期に於ては其「經驗」は全部とは云はぬが大部分、無用であるか又は有害である。現に、滿洲事變以來日本を眞に其向ふべき方向に向はしめて來たのは決して其等「經驗ある者」の力ではなく、無經驗、無熟練にして、只斷固たる改革意思を持つところの目に見えざる「推進力」に依つてであつた。「經驗ある者」は「推進力」を制禦し、又其爲したところを跡始末して來たに過ぎないのである。無論、進むべき方向に進んでは來たのであるが、目に見える力と目に見えざる力との力學的關係に依つて今日まで國家の受けた損失は極めて大なるものであらう。此損失を除き國家をして進むべき方向に最少限度の摩擦を以て進ましむるためには行政權の上部に斷固たる改革意思と豊富

な創意を有する者を置かなくてはならない。然らば具體的に如何なる人物が推さるべきかと云ふに、私は學者、評論家が最も適當であると思ふ。凡ての學者が適任であると云ふので無いが、古今東西の歴史に鑑み、眞の學者が責任の地位に立つた時が最上の政治の行はれた時である。アレキサンダー大王はアリストテレスを顧問として歐亞の覇者となり、周の武王は周公を用ひ、其没するに及び、周公は成王を輔け政を攝して禮樂制度を作り範を後世に垂れ、齊の桓公は管仲を用ひ、富國強兵を謀つて天下を一統し、劉備は諸葛孔明を用いて大いに漢室を興した等のことは史上に餘りにも明かである。最近の例をとつても、革命の手段に依らずして大改革を實行し得た唯一の例である米國のニュー・ディールの如き學者の意見を用いたからである。ムッソリニもゼノア高商の一教授ガルネリを抜適して爲替大臣に据え爲替管理の衝に當らせてゐる。行政權の上部に立つて國家を指導するためには理想としては創意、實行意思經驗の三要素が必要である。然るに、現状の如く「經驗」のみあつて創意と實行意思を缺く者が行政上部に在る時は客觀的狀態に押されて創意無くして實行意思ある者に依つて方向が決定され勝ちである。故に、危險性の點から觀ても、假令「經驗」を缺いても創意と實行意思ある者を行政上部に置く方が遙かに安全率が高いと思はれるのである。

併し、茲にアメリカの例に依り、行政上部には所謂「大臣級」を置き、プレントラストの知能を利用すると云ふことも考えられる。この方法は米國の如く行政權の主體が大統領にあり、内閣は彼の補助機關である場合には可能であらう。併し我國の如く、國務各大臣が等しく輔弼の責に任ずることが成文憲法に依つて規定されてゐる場合には困難であり、又憲法の精神から見て面白くないと思ふ。假令、強力な總理大臣の下に有力なプレントラストが構成されても其發案が閣議を経なければならぬから運用上種々の支障を來たすと思ふ。故に、我國の憲法の下に於ては創意あ

り實行力ある學者を直接に行政上部に据えるより外に道が無いと思ふ。

(ハ) 官吏制度の改革

行政上部の實質的改革は大體以上のやうな方針で進むべきである、其れは前に述べた所謂「父」の場合であつて、其れを詳細に亘つて實行し、國民をして等しく政治の恩恵に浴せしむるためには「母」の立場に立つ官吏制度の改革をしなければならぬ。理想から云ふと官吏の數は最少限度にし、政策實行の大部分は之を地方自治團體に委任した方がよいのであるが我國の實情は未だ其處まで行つてゐないから、當分の間「母」の役割は官吏の手に依つて爲されなければならぬ。

官吏制度の改革に就いては最近色々の議論があり、殊に、一月廿七日、貴族院本會議に於ける大藏公望男の質問に對する近衛首相の答辯は現内閣の大體の方針を示してゐると思ふ。即ち、一、民間に於ける有能の士を採用し得るやう官吏任用令を改正すること、二、法律萬能主義を是正するやう試験制度を改正すること、三、身分保障令をある程度撤廢し、官界に清新な氣を入れることの三つにあるらしい。(一) 其具體案も法制局で大體出來てゐるさうであるから此稿印刷までには或ひは發表になつてゐるかも知れない。

大體の方針として近衛内閣の三原則は結構であると思ふ。問題は「法律萬能主義」是正の程度如何に在る。一體何故「法律萬能主義」が悪いのであるか。

官吏の「法律萬能主義」は法治主義から來る必然の結果である。法治主義は歐洲に於て君主專政主義に對する反動として生じたのである。一個人が國家を統治すると人民に不利であると云ふので、人ではなく「法」に依つて統治し

やうと云ふ概念である。然らば其「法」とは何であるか就いては色々學說があるが、歐米に於ては、要するに慣習の組織系統化されたものである。コンモンローの行はれる英米に於て殊に然りであるが、成文法を主とする大陸諸國に於ても法は大部分慣習から發生したのか、又は少なくとも慣習に基礎を置くものである。個人又は一集團が其恣意に依つて國を統治して行くよりも、國民の間に自然に發生した慣習に基礎を置く法に依つて統治する方が原則としてより願はしいものであることは確かであらう。故に、歐米の關する限り法治主義は排撃さるべきものでは無いのである。然るに、我國に於ける現行法の大部分は歐米諸國の慣習の上に發達した法の借用である。慣習とか國民意識とか云ふやうなより根強いものは一片の命令に依つて變更出来るものでないから、其れを外國から借用することは出来なかつたのであるが、法律の方はもつと機械的に強制することが出来るから、この異國的「法」の上に築かれた非實在的「法日本」が作られ、實在日本との間に今日まで、深刻なる對立抗争をなして來たのである。勿論、この人爲的「法日本」に依つて我國が大いに進歩したことは確かであり、従つて、進歩の過程として止むを得なかつた點もあらうが、これに依つて生じた弊害の多大であつたことは何人も認めなければならぬと思ふ。そして其弊害は歐米に於ける「法律萬能主義」の弊害に比し遙かに甚だしいものであつたのである。楮、我國の官吏制度は此「法日本」に依つて生れ、「法日本」を維持する運命を持つ。故に、其功罪は「法日本」の其れと同様でなければならぬ。個人として優秀な官吏は決して尠なくないが、彼等は決して此制約を脱することは出来ないものである。そこで、其れを如何に改革するかと云ふ問題であるが、其れには二つの方法があると思ふ。一つは法規をもつと日本化し、我國獨特の公序良俗に合致せると云ふことである。第二は官吏任用の方法を變へると云ふことである。第一の方法は無論望ましいには違ひ

ないが、實際問題として効果が少ないのではないかと思ふ。と云ふのは、我國に於ては帝國議會は立法權に參與してはゐるが、重要法案は主として政府が提出するのであるし、其法案の起草は各省事務官の手を経て、法制局に於て爲される。然るに其等の官廳が「法律萬能主義」の限界内に在るのであるから、「日本化」された法案も亦異國的色彩のものとなるであらう。故に、法規の日本化は官吏の日本化に先行されなければならない。茲に於て官吏任用の問題が起るのである。具體的には文官任用試験の問題になるのである。

私は先きに、日本統制經濟の目的として四項目を挙げ、第一、第二、即ち、狹義の統制經濟の斷行には實質的に改善されたる行政權上部が之に當るべきことを述べた。而して、第三、第四は廣義の厚生及び教學に關するものであり、これに對し、最も適當な人物は一技術を修得したものよりも、常識あり、人格高く、よく人民を理解し、指導し得る人物でなければならぬ。然らば斯る人物を得るには如何なる試験制度を採用すべきか。そのやうな試験が現行制度に比し遙かに運用が困難であるのは云ふまでも無いのである。技術の修得に比し人格の標準は往々にして主觀的になるから運用を誤る時は弊害百出することは明かである。併し、此制度が全然實行不可能であるとは思はれない。成る程、人格其ものを計る標準を得ることは困難であらうが、人格の外部に現はれたる部分より推察することは今日各方面に既に行はれてゐるところである。例へば、何らかの具體的問題に付、文章を書かせると、相當程度まで其人の觀察力、理解力、情操等が解るのである。故に、司法官、外交官の場合は別とし、行政官の試験には豫備試験の制度を廢し、國史、帝國憲法、經濟學、行政法總論及び文章を以て必須科目とし、東洋史、西洋史、地理、自然科學の一科。諸政策學（植民政策、農業政策の如き）のうちから一科目、民法、刑法、商法、民刑手續法のうちから一科目を選択

せしむべきである。(二)

國史及び憲法を必須科目としたのは我國體の本義を十分に體得したる者を任用するため、文章を必須科目としたのは之に依つて人物を推察するためである。地、歴、政策學等の一を選択せしめるのは官吏氣質の固定化を防ぐため、法律學を凡て選擇としたのは「法律萬能主義」を排すると共に、法律の一科を十分に修得した者は任官後必要に應じ、他の法律學科を修得することが容易であるからである。而して、以上の諸科目のうち文章試験に最大の重點が置かるべきである。此案は一見奇異の觀を與えるかも知れないが、決してさうではないのである。例へば、英國に於ては官吏制度は初めは決して稱讃に値するものではなかつたのであるが、印度統治の實蹟に鑑み、マコーレーの改革に依つて、任用の標準を技術よりも人物に置き、古典に明るく詩歌文章に長じ、複雑な人事に付き廣汎なる理解力を持つ者を登用して印度に送つたため其成績は大いに舉り、遂ひに本國にも其制度が採用されるやうになつた。故に、今日に於ても英國の文官任用試験は「英國史」に經濟史の二倍、ラテン語に政治學の二倍の單位を認め、オックスフォード、ケムブリッジの學風と共に、英國の文官は諸國に比し一段高位の標準を示してゐる。(三)

支那に於ては古來より官吏の登用は人物本位であつた。周は地方にて特に德行高き者を官吏に「選舉」し、漢は「賢良方正」「孝廉」等の制に依り、徳高く、志節清白なるものを一定の標準に依つて採用した。「選舉制」(官吏任用制度)の最も發達し、我國にも多大の影響を與へたのは唐の制度である。唐は初め試験科目を、「秀才」「明經」「進士」の三つに分け、各自別個の職能を持たせたのであるが「秀才」と「明經」は次第に廢せられ「進士」の制度のみ残ることになつた。其試験科目は主として經義と時務策とを試みたのである。時務策とは今日の所謂時事問題を論ぜ

しめて受験者の識見を量り、經義は易、詩、三禮、三傳等の古典を試みて受験者の文化に對する認識を量つたのである。又、性情の善良な者でなければ良い詩を書くことが出来ないと言ふので作詩を試験科目に入れたと言ふことが傳へられてゐる。(四)併し、支那に於て官吏制が最もよく其妙を發揮したのは宋の初めであつた。宋の「選舉法」は大體に於て唐制と大同小異であつたが、唐が詩に重きを置いたのに對し、宋は散文に重きを置いた。蓋し、社會生活の複雑化と共に高度の文化意識を詩の形式に依つて表現することが困難になつたためであらう。經義の解釋に於ても唐制が形式主義を中心としたのに對し、宋は其風を破り、全く自由な立場から經義を解釋せしめたのである。唐の官學が形式主義派に專有せられた結果として、道教、景教、佛教等の影響に依つて複雑化した國民意識と官吏制度との間に多大の間隔を生じ、有能高德の士は寧ろ野に在ることを望み官僚は益々無力となり、宋の出現となつたのである。宋朝は形式主義を排し、自由な立場から經義を解釋させたから歐陽修、王安石、司馬溫公のやうな大學者が登用せられ宋朝は大いに振つたのである。(五)

支那の文章を主とする官吏任用の制度はよく支那が文運に遅れた原因として擧げられるのであるが、其れは尠くとも一方的見解に過ぎない。如何なる制度も長所と短所がある。而して國運の傾いた時には其短所のみが現はれたのである。支那の場合に於ても、周、漢、宋、及び其後の明、清各朝の初め、即ち改革當時に於ては制度は其妙を發揮し、所期の人物を得ることが出来たのであるが、其末期に到つて制度が惡用されるやうになつたのである。故に、文章を主とする試験制度に凡ての責任を歸することは出来なからうと思ふ。

我國は歐米諸國と異なり、「法治主義」よりは寧ろ「禮治」又は「德治」に慣れた國民であるから等しく弊害がある

としても後者の弊害の方が少からうと思ふ。

然らば其文章試験に如何なる問題を課するかと云ふに、私は其れを統制經濟の目的として擧げた第三、第四の項目に照し、通常新聞紙の社會面に取扱はれてゐるやうな極めて卑近にして又國民生活の内部に觸れた問題に付、受験者の見識を質すべきであると思ふ。國體觀念、國策に關する知識は國史、憲法、經濟學、其他の選擇科目に於て試すことが出来るのであるから、文章試験に於ては其等の學理を一官吏として人民に對し應用すべき態度を試験するのである。例へば、例は古いが「日大生殺し」の母の立場に立つた時如何に處置すべきかと云ふやうな具體的問題に付受験者の理解力、情操等を試験すべきである。そのやうな試験制度に依つて、情操高く、民情に明るい者を採用する時は、日本統制經濟の目的として擧げた第一、第二を行政權上部が強行することに依つて生ずる種々の困難に對し、官民が眞に協力することが出来るであらう。

現行法規の日本化とか單純化とかは、上述のやうな制度に依つて生れた新しい形の官吏が新しい精神に依つて法規を運用し、實踐しつゝある間に次第に慣習が生れるであらうから、其れを法規化すると云ふ風にすればよいのである。斯くする時は我國情に調和した新しい法治主義が發生すると思はれる。(六)(昭和十三年一月卅日)

(註一) 一月廿八日、東京日日新聞朝刊、三頁。

(註二) 此稿を終つた一月卅日の都下夕刊に依つて國史を必須科目とする案が發表せられてゐる。

(註三) Herman Finec: "Better Government Personnel", Political Science Quarterly, Vol. LI. No. 4, pp. 569—599;

Better Government Personnel: The Report of the Commission, 1936, 英國の現行官吏制度、殊に其「文化中心主義」に就いては賛否兩論がある。其れを是とするもの。

The Tomlin Report on the Civil Service, 1931 其れを非とし、其改廢を主張するものに “The Tomlin Report on the Civil Service” by Harold Laski, The Political Quarterly, Vol. II, No. 4, pp. 506—519.

異民族の統治は非常に困難なものであるから官吏制度欠陥は植民地行政の場合最も表面に現はれるのである。我國の朝鮮、臺灣の統治に於て多大の犠牲を拂ひ、經濟的繁榮、設備の完備等に於て相當の實績を擧げてゐたに拘らず尙十分に原住民族の心を捉へてゐないのは官吏制度の欠陥に在るのではあるまいか。大いに反省を要すると思ふ。

(註四) 高桑駒吉「東洋歴史詳解」上卷、三七頁、一二八頁、三四五頁。
王溥撰「唐會要」下、一三三三頁—一四一七頁。

作詩を試験科目としたことに就いては顧實「中國文學史大綱」二一七頁。

(註五) 高桑、四七五頁。

宋會要宋史（選舉志）

此節に於ては本學教授、市村博士の説に負ふところが多い。

(註六) 「法律萬能主義」を排すると言つても現行法規の存在する以上、其れを無視することは出来ない。本論で主張する如く新しい形の官吏が登用せられる時には現行法規の下では種々技術的困難が起るであらう。其れを補ふ手段として少數の法律専門家を各官廳及其補助機關に置くべきである。併し、其地位は現在の技術官と同程度のものでなくてはならぬ。宋代に於ても「吏胥」と稱する法律技術官を通常官吏の下に置いた例がある。